

Beschluss Nr. 708/2017

Schwyz, 19. September 2017 / ju

Gesetz über die Denkmalpflege und Archäologie (Denkmalschutzgesetz, DSG)

Bericht und Vorlage an den Kantonsrat

1. Übersicht

Das kantonale Gesetz über den Natur- und Heimatschutz und die Erhaltung von Altertümern und Kunstdenkmälern vom 29. November 1927 (KNHG, SRSZ 720.110) stammt aus dem Jahr 1927. Es ist aktuell das älteste kantonale Gesetz und vermag in der heutigen Form den Anforderungen des Natur- und Heimatschutzes, insbesondere den Belangen der Denkmalpflege, nicht mehr zu genügen. Das Gesetz ist in vielen Teilen lückenhaft und bringt Unklarheiten mit sich, was verschiedentlich zu Verunsicherungen führt, wie das vom Kantonsrat erheblich erklärte Postulat P 4/15 (Rechtssicherheit und klare Rahmenbedingen fürs Bauen) zeigt.

Damit mehr Klarheit und Rechtssicherheit in diesem sensiblen Bereich erreicht werden kann, hat der Regierungsrat mit Beschluss Nr. 891 vom 15. September 2015 das Bildungsdepartement beauftragt, eine revidierte Gesetzesvorlage auszuarbeiten. Dieses neue Denkmalschutzgesetz (DSG) soll im Bereich Denkmalpflege Klarheit bezüglich der Systematik, der Begrifflichkeiten sowie der Verfahren schaffen. Zudem sollen Kriterien für den Denkmalschutz definiert und die Aufgaben und Zuständigkeiten zwischen kantonalen und kommunalen Behörden (insbesondere im Bereich Ortsbildschutz) geregelt werden.

Nebst der Denkmalpflege bedürfen auch die Archäologie und der Landschaftsschutz klarerer rechtlicher Grundlagen. Während die Belange der Archäologie ebenfalls im DSG geregelt werden, sollen die Aspekte des Landschaftsschutzes, welche bisher ebenfalls Teil des KNHG waren, neu im Gesetz über den Biotop- und Artenschutz sowie den ökologischen Ausgleich vom 24. September 1992 (SRSZ 721.110) geregelt werden.

Die Vorlage beinhaltet die folgenden hauptsächlichen Neuerungen:

- Im Bereich Ortsbildschutz soll die kantonale Denkmalpflege im Rahmen des Baubewilligungsverfahrens nur noch dann zwingend beigezogen werden, wenn es sich um Ortsteile handelt, die mit dem höchsten Erhaltungsziel (Substanzerhaltung, sog. «ISOS-A-Gebiete») im Inventar der schützenswerten Ortsbilder (ISOS) bezeichnet sind. Bei allen anderen ISOS-Gebieten, wo es um die Erhaltung der gewachsenen Struktur («ISOS-B-Gebiete») oder um die Erhaltung des

- Charakters eines Ortsbildes («ISOS-C-Gebiete») geht, nimmt die Denkmalpflege nur noch im Rahmen des Planungsverfahrens (kantonale und kommunale Nutzungspläne) Stellung.
- Es wird neu ein kantonales Schutzinventar (KSI) geschaffen. Objekte in diesem Inventar stehen unter kantonalem Schutz.
 - Gegen die Unterschutzstellung können die betroffenen Eigentümer nach den Vorschriften des Verwaltungsrechtspflegegesetzes vom 6. Juni 1974 (VRP, SRSZ 234.110) Beschwerde beim Verwaltungsgericht erheben.
 - Ein wie bisher lediglich behördenverbindliches Hinweisinventar (das heutige KIGBO) wird nicht mehr geführt.
 - Die Stellung der kantonalen Denkmalpflege und der Fachstelle für Archäologie im Baubewilligungsverfahren wird insofern geklärt, als dass diese Behörden inskünftig (anfechtbare) Nebenbestimmungen (z.B. Auflagen) festlegen können. Bisher konnten lediglich Empfehlungen formuliert werden. Bei deren Nichtbeachtung musste der Regierungsrat nach der Erteilung der Baubewilligung durch die Gemeinde im Nachhinein aufsichtsrechtlich einschreiten. Diesbezüglich bestand ein Koordinationsbedarf im kantonalen Verfahren, dem mit der vorliegenden Lösung nachgekommen wird.
 - Der Bereich Landschaftsschutz wird neu im Gesetz über den Biotop- und Artenschutz sowie den ökologischen Ausgleich geregelt.

2. Ausgangslage

2.1 Denkmalpflege und Archäologie als öffentliche Aufgabe

2.1.1 Denkmalpflege

Der Kanton Schwyz verfügt über eine enorm vielfältige Kulturgeschichte sowie eine reichhaltige Baukultur (Sakralbauten, Herrenhäuser, spätmittelalterliche Holzbauten, Bauernhäuser, Industriebauten). Die schützenswerten Einzelobjekte machen zusammen mit den bedeutenden Ortsbildern einen wesentlichen Teil unserer kollektiven Identität aus. Solche Orte kollektiver Identität sind Denkmäler. Grösstenteils handelt es sich um Einzelbauten, Ensembles, Ortsbilder oder Anlagen (z.B. historische Gärten).

In Anbetracht der Tatsache, dass die Kenntnis der Vergangenheit die Voraussetzung für das Verständnis der Gegenwart und damit Grundlage für die Entwicklung der Zukunft ist, wird die umfassende gesellschaftliche Bedeutung des Erhalts und der Pflege von Denkmälern deutlich. Bau- und Denkmäler stehen im öffentlichen Raum, sind Tag für Tag präsent und begleiten unser Leben. Diese Zeugen unserer Vergangenheit sind für die Gesellschaft wichtige Orientierungspunkte in einer schnelllebigen, globalen und zunehmend virtuell geprägten Welt. Sie bestimmen unsere Heimat in wesentlicher Weise mit. Es ist deshalb folgerichtig, dass die Pflege der Denkmäler als öffentliche Aufgabe betrachtet wird, über welche der Staat legiferiert. Denkmalschutz und Denkmalpflege sind öffentliche und wichtige Aufgaben des Staates.

2.1.2 Archäologie

Ähnlich wie die Denkmalpflege widmet sich auch die Archäologie den materiellen Hinterlassenschaften vergangener Generationen und Kulturen. Die im Erdreich erhaltenen Restanzen sind für einen grossen Teil unserer Geschichte die einzige Informationsquelle. Die Archäologie ist in der Lage, ein wenig Licht in das Dunkel der Geschichte zu bringen. Für weite Bereiche und Zeiträume sind archäologische Funde und Befunde die einzige Quelle zur Beantwortung der Fragen nach der Evolution des Menschen und der Entwicklung von Kultur und Gesellschaft. Der Schutz und die Pflege des archäologischen Erbes sowie der Umgang mit archäologischen Funden werden deshalb in kantonalen wie in Bundeserlassen geregelt.

2.1.3 Rechtsgrundlagen des Bundes

Für den Natur- und Heimatschutz sind gemäss Art. 78 Abs. 1 BV die Kantone zuständig. Gestützt auf Art. 25 Abs. 2 NHG sind die Kantone verpflichtet, Fachstellen für den Heimatschutz und die Denkmalpflege zu bezeichnen. Gemäss Art. 26 Abs. 1 der Verordnung über den Natur- und Heimatschutz vom 1. Mai 1996 (NHV, SR 451.1) sorgen die Kantone für einen sachgerechten und wirksamen Vollzug von Verfassungs- und Gesetzesauftrag und sie haben dazu Amtsstellen als Fachstellen für Heimatschutz und Denkmalpflege zu bezeichnen. Diese Aufgaben erfüllen im Kanton Schwyz in Bezug auf die Denkmalpflege die kantonale Denkmalpflege, in Bezug auf die Archäologie das Staatsarchiv und in Bezug auf den Natur- und Landschaftsschutz das Amt für Natur, Jagd und Fischerei. Weitere Rechtsgrundlagen sind das Schweizerische Zivilgesetzbuch für den Bereich der Archäologie vom 10. Dezember 1907 (ZGB, SR 210; insbesondere Art. 724) die Verordnung über das Bundesinventar der schützenswerten Ortsbilder der Schweiz VISOS vom 9. September 1981 (SR 451.12), das Raumplanungsgesetz vom 22. Juni 1979 (RPG, SR 700), die Raumplanungsverordnung vom 28. Juni 2000 (SR 700.1) sowie diverse Bundesgerichtsentscheide.

2.1.4 Kantonale Rechtsgrundlagen

Für den Kanton Schwyz sind die massgebenden Vorschriften in der Kantonsverfassung vom 24. November 2010 (KV, SRSZ 100.100; vgl. Präambel, §§ 17 und 22 Abs. 3), im aktuellen KNHG, im Planungs- und Baugesetz vom 14. Mai 1987 (PBG, SRSZ 400.100) sowie im Enteignungsgesetz vom 22. April 2009 (EntG, SRSZ 470.100) zu finden (vgl. VGE III 2014 116 / 129, S. 11, 20 und 21). Bezüglich geltender Praxis sind verschiedene Regierungsratsbeschlüsse und Verwaltungsgerichtsentscheide massgebend.

2.2 Gründe für eine gesetzliche Neuordnung

Die geltende kantonale Natur- und Heimatschutzgesetzgebung aus dem Jahr 1927 bedarf in mehrfacher Hinsicht einer grundlegenden Überarbeitung. Folgende Gründe sprechen für eine vollständige gesetzliche Neuordnung:

- Das heutige Gesetz ist in vielen Teilen lückenhaft. So ergibt sich beispielsweise aus dem aktuellen KNHG keine Zuständigkeit eines kantonalen Amtes oder einer Dienststelle für die Bereiche Archäologie oder Denkmalpflege.
- Die Regelungen des aus dem Jahr 1927 stammenden KNHG sind kaum mehr mit den aktuellen Verfahrensabläufen (z.B. Baubewilligungsverfahren) kompatibel. So kann nach § 9 KNHG der vom Regierungsrat bezeichnete «Fachmann» (die Bezeichnung «Denkmalpfleger» existiert im aktuellen Gesetz nicht) lediglich «Ratschläge» erteilen, was in der Vergangenheit wiederholt zu Konflikten geführt hat. Werden nämlich im Rahmen eines Baubewilligungsverfahrens die denkmalpflegerischen «Ratschläge» bzw. Empfehlungen von der kommunalen Baubewilligungsbehörde nicht beachtet, muss der Regierungsrat allenfalls im Nachhinein aufsichtsrechtlich einschreiten und eine kommunal bereits erteilte Baubewilligung im Nachgang aufheben. Dies ist insbesondere für die Bauherrschaft der betroffenen Liegenschaften stossend. Es ist deshalb bedeutsam, dass die Denkmalpflege im Rahmen des Baubewilligungsverfahrens – wie andere kantonale Fachstellen – neu auch Nebenbestimmungen i.S.v. § 40 Vollzugsverordnung zum Planungs- und Baugesetz vom 2. Dezember 1997 (VVzPBG, SRSZ 400.111) formulieren kann (vgl. hierzu auch die Ausführungen in Ziffer 6.1 zu § 2).
- Des Weiteren bringt das aktuelle KNHG auch Unklarheiten mit sich. Obwohl in § 9 KNHG beispielsweise ein «Inventar der zu schützenden Gegenstände», das heutige KIGBO, erwähnt wird, ist dessen unmittelbare Rechtswirksamkeit im Gesetz nicht geklärt. In der Tat handelt es sich beim KIGBO nicht um ein abschliessendes Schutzinventar (wovon viele Betroffene jedoch ausgehen), sondern um ein nicht abschliessendes, lediglich behördenverbindliches Hinweisinventar. Das bedeutet, dass auch Bauten, die nicht im KIGBO verzeichnet sind, den Schutz von

§ 6 KNHG geniessen können und entsprechend nicht ohne Bewilligung des Regierungsrates beseitigt werden dürfen. Da im Grundbuch bisher lediglich vermerkt wird, wenn ein Objekt unter Schutz der Schweizerischen Eidgenossenschaft steht, kann es durchaus vorkommen, dass ein Käufer eine Liegenschaft in der Absicht erwirbt, das bestehende Gebäude abzureissen, um einen Neubau zu realisieren, und dann – meist nach bereits erfolgten, kostenintensiven Planungsarbeiten – mit der Tatsache konfrontiert wird, dass es sich um ein schützenswertes Objekt handelt, das eben gerade nicht abgebrochen werden darf.

- Gemäss Art. 26 Abs. 1 NHV sorgen die Kantone für einen sachgerechten und wirksamen Vollzug von Verfassungs- und Gesetzesauftrag und sie haben dazu Amtsstellen als Fachstellen für Heimatschutz und Denkmalpflege zu bezeichnen. Diese Aufgabe erfordert klare Kompetenz- und Verfahrensregeln im kantonalen Recht, was, wie oben ausgeführt, im aktuellen KNHG nicht der Fall ist.
- Anpassungsbedarf besteht auch aufgrund der in den letzten Jahren erfolgten Entwicklung in anderen Rechtsbereichen, so namentlich auf dem Gebiet des Raumplanungsrechts. Massgeblich für den Baudenkmalschutz ist die Planungs- und Koordinationspflicht aller staatlichen Ebenen (Art. 2 RPG) und der im Rahmen der Nutzungsplanung geforderte Schutz für Baudenkmäler (Art. 17 Abs. 1 Bst. c RPG). Hier ist eine Koordination der beiden Rechtsgebiete unter Berücksichtigung der neuen Lehre und Rechtsprechung erforderlich.
- Viele Unklarheiten, die sich aus dem KNHG ergeben, sind durch Regierungsratsbeschlüsse oder Verwaltungsgerichtsentscheide geklärt worden. Es ist dem betroffenen Bürger jedoch kaum möglich, sich innert nützlicher Frist über die aktuelle Rechtslage, insbesondere im Bereich Denkmalpflege, umfassend zu informieren, da beispielsweise Regierungsratsbeschlüsse einer Schutzfrist von 35 Jahren unterliegen.

Angesichts dieser Fülle von Revisionsanliegen erscheint es dem Regierungsrat angezeigt, die kantonale Natur- und Heimatschutzgesetzgebung einer umfassenden Neuordnung auf Gesetzesstufe zu unterziehen.

3. Ziele und Massnahmen

Mit Beschluss Nr. 891 vom 15. September 2015 beauftragte der Regierungsrat das Bildungsdepartement, eine Revision des KNHG vorzubereiten. Folgende Revisionsziele wurden formuliert:

3.1 Allgemeines

Das neu revidierte KNHG muss Klarheit bezüglich der Systematik, der Begrifflichkeiten, der Verfahren und der Zuständigkeiten schaffen.

3.2 Denkmalschutz

Das neue KNHG soll eine verbesserte Rechtssicherheit bringen. Es soll klare Kriterien für den Denkmalschutz definieren. Als Grundlage für ein eigentliches Schutzinventar, das das heutige KIGBO ablösen soll, wird ein Bau- oder Hinweisinventar geprüft, das ähnlich wie das heutige KIGBO Objekte mit einem schützenswerten Eigenwert verzeichnet. Das Gesetz regelt die Aufgaben und Zuständigkeiten im Denkmalschutz.

3.3 Ortsbildschutz

Gleich wie bei den Einzelobjekten, ist der Schutz der Ortsbilder im neuen KNHG festzusetzen. Die Denkmalpflege übernimmt Aufgaben in der Umsetzung des Bundesinventars der schützenswerten Ortsbilder der Schweiz (ISOS) und der kantonalen Ortsbildinventare auf kantonaler Ebene. Das Gesetz regelt die Aufgaben und Zuständigkeiten im Ortsbildschutz insbesondere gegenüber den kommunalen Behörden.

3.4 Archäologie

Die Aspekte der Archäologie bedürfen einer rechtlichen Regelung im neuen KNHG.

3.5 Natur- und Landschaftsschutz / Raumplanung

Die vom KNHG abgedeckten Bereiche des Natur- und Landschaftsschutzes müssen gegenüber neueren gesetzlichen Regelungen abgeglichen und angepasst werden. Hierfür ist das Volkswirtschaftsdepartement (Amt für Raumentwicklung) einzubeziehen. Insbesondere für Fragen um das Bundesinventar der Landschaften und Naturdenkmäler von nationaler Bedeutung (BLN) und das Inventar der Historischen Verkehrswege (IVS) ist zusätzlich das Umweltdepartement (Amt für Natur, Jagd und Fischerei, Amt für Wald und Naturgefahren) beizuziehen.

3.6 Ausführungsbestimmungen

Folgende Bereiche werden im Rahmen der regierungsrätlichen Ausführungsbestimmungen zu regeln sein:

- Verfahren, Abläufe;
- Aufgaben der Fachstellen;
- Bauberatung und -begleitung;
- Führung und Bewirtschaftung der Inventare;
- Forschung (archäologische Bauforschung, Archäologie) und Dokumentation;
- Öffentlichkeitsarbeit.

4. Ergebnisse des Vernehmlassungsverfahrens

4.1 Durchführung

Mit Beschluss Nr. 800 vom 20. September 2016 wurde das Bildungsdepartement ermächtigt, das Vernehmlassungsverfahren zum totalrevidierten Gesetz über den Heimatschutz zu eröffnen. Die Vorlage wurde zusammen mit dem Bericht am 26. September 2016 den politischen Parteien CVP, FDP, SVP, SP, GLP, GP, EVP, BDP, den Gemeinden und Bezirken, dem Kantonsgericht, dem Verwaltungsgericht, den Bezirksgerichten sowie dem VSZGB, dem Hauseigentümergebiet Kanton Schwyz, dem Baumeisterverband Schwyz, dem Bischöflichen Ordinariat Chur, der Römisch-Katholischen Kantonalkirche, der Evangelisch-Reformierten Kantonalkirche, dem Kloster Einsiedeln, dem Verband der Schwyzer Korporationen, dem Schwyzer Umweltrat, der Stiftung Landschaftsschutz Schweiz, Domus Antiqua (Sektion Innerschweiz) und dem Schweizerischen Ingenieur- und Architektenverein (Sektion Zentralschweiz) zur Vernehmlassung zugestellt. Das Vernehmlassungsverfahren dauerte bis 31. Dezember 2016. Im Rahmen dieser Vernehmlassung sind insgesamt 65 Vernehmlassungsantworten eingegangen, wovon elf Adressaten der Vorlage zustimmten oder auf eine Stellungnahme verzichteten.

4.2 Ergebnis

Die Absicht, das aus dem Jahr 1927 stammende KNHG einer Totalrevision zu unterziehen, wurde im Grundsatz sehr positiv aufgenommen; die Vorlage sei, ebenfalls eine Rückmeldung vieler Adressaten, inhaltlich aber noch zu präzisieren.

Insgesamt reichten die inhaltlichen Bemerkungen zur Vorlage weit auseinander. Hierzu ein Beispiel: Während die Vorlage mit Blick auf den Schutzzumfang dem Schwyzer Umweltrat, dem Landschaftsschutzverband Innerschweiz sowie der Stiftung Landschaftsschutz Schweiz zu wenig weitreichend war, sahen insbesondere die FDP und die SVP sowie viele Verbände in der Vorlage

eine noch grössere Machtkonzentration bei der Denkmalpflege und vermissten die Stärkung der Stellung von Gemeinden und Grundeigentümern.

Die Auswertung aller Rückmeldungen hat ergeben, dass insbesondere die folgenden Bereiche Anlass zu Kritik gaben:

- Landschaftsschutz;
- Hinweisinventar;
- Heimatschutzkommission;
- Kompetenzen des kantonalen Denkmalpflegers;
- Kantonsbeiträge (resp. Entschädigungszahlungen);
- Kosten bei archäologischen Abklärungen.

Das Bildungsdepartement formulierte vor diesem Hintergrund zuhanden des Regierungsrates verschiedene Fragen zu diesen Schlüsselbereichen mit dem Antrag, richtungweisende Entscheide für die weitere Überarbeitung des KNHG zu fällen. Hierauf legte der Regierungsrat das Folgende fest:

- Der Landschaftsschutz soll aus der Vorlage entfernt werden. Da auf eine Regelung des Landschaftsschutzes auf kantonaler Ebene jedoch nicht vollständig verzichtet werden kann (z.B. ist der Schutz der meisten landschaftsprägenden Naturobjekte auf kantonaler Ebene nicht ausreichend geregelt), sollen diese Aspekte neu im Biotopschutzgesetz vom 24. September 1992 (SRSZ 721.110) festgelegt werden, welches gleichzeitig mit der neuen Vorlage (Änderung bisheriger Rechts, vgl. Ausführungen zu § 24) geändert wird.
- Auf ein Hinweisinventar soll verzichtet werden. Damit trägt der Regierungsrat der grossen Verunsicherung, welche diesem Instrument im Rahmen des Vernehmlassungsverfahrens entgegengebracht worden ist, Rechnung. Es soll inskünftig nur ein kantonales Schutzinventar (KSI) geführt werden. Betroffene Eigentümer können sich mit dem Ergreifen eines Rechtsmittels gegen die Unterschutzstellung ihres Gebäudes wehren.
- Auf eine Heimatschutzkommission wird verzichtet. Aufgrund der Rückmeldungen im Vernehmlassungsverfahren wird der Mehrwert einer gesetzlich verankerten Heimatschutzkommission gegenüber der Lösung, in welcher die Bezirke respektive die Gemeinden als Baubewilligungsbehörde, das fachzuständige Departement sowie der Regierungsrat die Zuständigkeiten und Kompetenzen teilen, vom Regierungsrat angezweifelt.
- Der kantonale Denkmalpfleger soll – wie bis anhin – vom Regierungsrat angestellt werden. Weder die aktuelle Rechtsgrundlage (KNHG) noch die Vorlage sprechen dem kantonalen Denkmalpfleger Kompetenzen zu, welche «die Eigentumsrechte der Bürger massiv tangieren». Massnahmen, welche die Eigentumsrechte von natürlichen oder juristischen Personen einschränken (z.B. eine Unterschutzstellung), werden vom Regierungsrat erlassen. So entscheidet bereits heute der Regierungsrat nach § 6 KNHG über die Schutzwürdigkeit eines Objektes und in der Vorlage zum DSG wird mit den §§ 5 und 17 deutlich, dass auch inskünftig solche Entscheide dem Regierungsrat und nicht dem Denkmalpfleger vorbehalten sind. Ausserdem besteht kein Grund, in einem einzigen Fall, das einheitliche System der vertraglichen Anstellungen zu durchbrechen und den Beamtenstatus für eine Fachstelle vorzusehen. Es ist auf die Rechtsgleichheit unter den Angestellten zu achten.
- Auf die Schaffung einer gesetzlichen Verpflichtung für die Finanzierung der Ziele des Denkmalschutzes soll nach Auffassung der Regierung verzichtet werden. Wenn weiterhin Mittel aus dem Lotteriefonds als Beiträge für geschützte Objekte verwendet werden, ist keine Regelung zu treffen, da das Lotteriegesetz als gesetzliche Grundlage dient.

Kommt die Unterschützstellung und deren Auswirkungen einer materiellen Enteignung gleich, ist das EntG anwendbar. § 4 Bst. e EntG lautet: «Die Enteignung ist zulässig für: e) Erhaltung von Bauten und Objekten, die dem Schutz nach den Vorschriften des Natur- und Heimatschutzes unterstehen und von erheblicher Bedeutung sind.»

5. Aufbau und Systematik der Vorlage

Die Vorlage umfasst sechs Titel:

- Allgemeine Bestimmungen;
- Denkmalpflege;
- Archäologie;
- Zuständigkeit und Verfahren;
- Rechtsschutz, Strafbestimmung;
- Schluss- und Übergangsbestimmungen.

Schwerpunkte der Vorlage sind die Aktualisierung und Konkretisierung der Belange Denkmalpflege und Archäologie, die Aufteilung der Kompetenzen auf den Kanton und die Gemeinden, die Festlegung der Kompetenzen der Vollzugsorgane, die Umschreibung der Kriterien für Schutzobjekte, die Regelung der Schutzmassnahmen, die Erarbeitung eines Schutzinventars, die Verankerung des Rechtsschutzes sowie von straf- und verwaltungsrechtlichen Sanktionen und die Überführung der Belange des Landschaftsschutzes ins Gesetz über den Biotop- und Artenschutz sowie den ökologischen Ausgleich.

6. Kommentar zu den einzelnen Bestimmungen

6.1 Allgemeine Bestimmungen

§ 1 Zweck

Der Zweckartikel umschreibt die wichtigsten Ziele und Grundsätze des Gesetzes. Die Erhaltung, der Schutz, die Pflege (z.B. Restaurierungen) und Erforschung (z.B. archäologische Untersuchungen) der Ortsbilder, der geschichtlichen Stätten und Kulturdenkmäler sollen mit diesem Gesetz als Grundsatz festgelegt werden.

In Abs. 2 wird verdeutlicht, dass das kantonale DSG einerseits die Grundlage schafft, die Bundesgesetzgebung über den Natur- und Heimatschutz zu ergänzen und andererseits die Voraussetzungen für deren Vollzug regelt.

§ 2 Auftrag

Die in § 2 getroffenen Regelungen verpflichten den Kanton, die Bezirke und die Gemeinden, im Rahmen ihrer Zuständigkeit Massnahmen für die Erhaltung und den Schutz von wertvollen Ortsbildern, geschichtlichen Stätten und Kulturgütern zu treffen. Bei der Erfüllung dieser Aufgabe haben sie zusammen zu arbeiten. Dies ist einerseits notwendig, da beispielsweise im Bereich Denkmalpflege nicht nur kleinere Gemeinden auf die Unterstützung und Beratung der kantonalen Fachstelle angewiesen sind. Umgekehrt müssen auch die kantonalen Organe darauf zählen können, dass den Belangen des Denkmalschutzes auf Gemeindeebene die nötige Nachachtung verschafft wird. Kanton, Bezirke und Gemeinden haben im Rahmen ihrer Zuständigkeit dafür zu sorgen, dass die besonders aufgeführten Schutzobjekte (wertvolle Ortsbilder, Kulturdenkmäler, geschichtliche Stätten sowie archäologische Funde) geschont und, sofern deren ungeschmälerte Erhaltung im öffentlichen Interesse geboten ist, erhalten werden. Näher umschrieben und konkretisiert werden die Schutzobjekte im besonderen Teil des Gesetzes.

An Bewilligungen, Genehmigungen, Konzessionen und Beitragsgewährungen können anfechtbare Nebenbestimmungen gemäss § 40 VVzPBG geknüpft werden. Nebenbestimmungen können in Bedingungen, Auflagen und Befristungen bestehen. Die Bedingung macht die Rechtswirksamkeit einer Verfügung von einem künftigen ungewissen Ereignis abhängig, wogegen die Auflage eine zusätzliche Verpflichtung (Tun, Dulden, Unterlassen) bewirkt. Mit einer Befristung kann eine Ausnahme für eine bestimmte Zeit gewährt werden. Das bewährte und im Planungs- und Baugesetz (PBG) festgelegte System des kantonalen Gesamtentscheides wird dadurch nicht verändert.

6.2 Denkmalpflege

§ 3 Schutzobjekte

Eigentumsbeschränkungen zum Schutz von Baudenkmalern liegen nach der Rechtsprechung allgemein im öffentlichen Interesse. Wie weit dieses öffentliche Interesse reicht, insbesondere in welchem Ausmass ein Objekt denkmalpflegerischen Schutz verdient, ist im Einzelfall sorgfältig zu prüfen (BGE 120 Ia 270 E. 4a S. 275; 119 Ia 305 E. 4b S. 309; 118 Ia 384 E. 5a S. 388 f.; siehe zum Ganzen auch Walter Engeler, Das Baudenkmal im schweizerischen Recht, 2008, S. 183 ff.). Dabei erstreckt sich der Denkmalschutz heute nicht nur auf Altertümer und Bauten von überragender Schönheit, kunsthistorischem Wert und geschichtlicher Bedeutung, sondern auch auf Objekte aus neuerer Zeit und auf Gebäude, welche für ihre Entstehungszeit charakteristisch sind (BGE 121 II 8 E. 3b S. 15; 120 Ia 270 E. 4a S. 275; 118 Ia 384 E. 5a S. 388; 109 Ia 257; Urteil 1P.67/1986 vom 2. Juli 1986, in: ZBI 88/1987 S. 538). Bei der Prüfung, ob ein Objekt Schutz verdient, hat gemäss bundesgerichtlicher Rechtsprechung «eine sachliche, auf wissenschaftliche Kriterien abgestützte Gesamtbeurteilung Platz zu greifen, welche den kulturellen, geschichtlichen, künstlerischen und städtebaulichen Zusammenhang eines Bauwerkes mitberücksichtigt. Eine Baute soll als Zeuge und Ausdruck einer historischen, gesellschaftlichen, wirtschaftlichen und technischen Situation erhalten bleiben.» (vgl. BGE 126 I 219 E. 2e S. 223). Dabei ist zu beachten, dass Schutzmassnahmen nicht immer allein aus dem Schutzzweck und der Schutzbedürftigkeit eines Objekts abgeleitet werden dürfen. Entgegenstehende Nutzungen sind ebenfalls zu berücksichtigen und können im Einzelfall Vorrang haben (Richtlinien für den Natur-, Landschafts- und Denkmalschutz, herausgegeben von Justizdepartement des Kantons Schwyz, 1989, S. 85). Die §§ 3 Abs. 1 und 5 Abs. 1 enthalten Bewertungskriterien, welche Anforderungen an die sachliche Bedeutung (erheblicher kultureller, kunsthistorischer oder städtebaulicher Wert) wie auch an die zeitliche Dimension (erheblicher geschichtlicher Wert) eines Schutzobjekts stellen.

Als eigentliche Baudenkmäler, welche als Schutzobjekte im Sinne von Abs. 2 in Betracht fallen, stehen Einzelbauten im Vordergrund. Wesentlich ist in diesem Zusammenhang, dass ein Gebäude grundsätzlich als Ganzes zu betrachten ist, einschliesslich der Innenräume und auch der historischen Ausstattung. Die Schutzwürdigkeit eines Baus kann durch seine architektonische Besonderheit, sein Alter oder seinen kulturhistorischen Wert begründet sein. Neben Sakralbauten, Herren-, Bürger- und Bauernhäusern sowie Burganlagen können auch landwirtschaftliche Ökonomiebauten, Kunstbauten, Gewerbe- und Industriebauten als schutzwürdig identifiziert werden. Auch die «Umgebung» eines Schutzobjektes kann als Bereich bezeichnet werden, innerhalb dessen sich die bauliche Nutzung von Grundstücken auf das Schutzobjekt auswirken kann. Die Umgebung kann dementsprechend für die Wirkung von Schutzobjekten einen grossen Einfluss haben. Unter schutzwürdigen Gebäudegruppen versteht man Ensembles, deren Bedeutung nicht nur im Einzelbau, sondern in deren Existenz als Gruppe begründet ist. Gleiches gilt für die schützenswerten Ortsbilder.

§ 4 Kantonales Schutzinventar a) Inhalt

Mit § 4 wird die rechtliche Grundlage für ein eigentliches Schutzinventar geschaffen. Im Gegensatz zum heutigen kantonalen Inventar geschützter Bauten und Objekte (KIGBO), das – entgegen dem Namen – kein Schutz- sondern lediglich ein Hinweisinventar ist, sollen die unter Schutz

gestellten Objekte inskünftig in einem Inventar verzeichnet sein. Der Regierungsrat beschliesst über die Aufnahme (§ 17). Im Fall einer Gebäudesanierung von im Schutzinventar verzeichneten Objekten können finanzielle Mittel aus dem Lotteriefonds an die substanzerhaltenden Massnahmen entrichtet werden (vgl. § 12 Kantonales Gesetz über die Lotterien und Wetten vom 8. April 1998, Lotteriegesez, SRSZ 542.210). Aktuell betragen die Beitragssätze 25% für national eingestufte Objekte, 21% für regional und 18% für lokal eingestufte Objekte. Diese Beitragssätze legt der Regierungsrat fest.

Mit Inkrafttreten dieses Gesetzes werden die heutigen KIGBO-Objekte direkt ins Schutzinventar überführt (vgl. § 23 Abs. 2). Zudem soll in einem weiteren Schritt abgeklärt werden, welche Objekte neu ins kantonale Schutzinventar aufzunehmen und welche allenfalls aus dem Schutzinventar zu entlassen sind. Neu aufzunehmende Gebäude müssen einen «erheblichen», das bedeutet einen sehr hohen kulturellen, geschichtlichen, kunsthistorischen oder städtebaulichen Wert aufzuweisen, damit sie Eingang ins Schutzinventar finden.

Neu sollen Unterschutzstellungen im Grundbuch angemerkt werden (bisher geschah dies im Kanton Schwyz nur für Objekte, die Bundessubventionen erhalten haben) wie das der Bund und andere Kantone seit langem machen (vgl. hierzu auch die Ausführungen zu § 23). Die Aufnahme in den ÖREB-Kataster, der aktuell im Kanton Schwyz im Aufbau ist, kann im Rahmen der kantonalen Ausführungsbestimmungen zum Geoinformationsgesetz vom 24. Juni 2010 (GeoiG, SRSZ 214.110), §§ 17 und 18, durch den Regierungsrat geregelt werden. Die Anpassung und allenfalls Ergänzung der Geobasisdatensätze und die neuen Rechtsgrundlagen sind entsprechend in der Verordnung zum kantonalen Geoinformationsgesetz vom 18. Dezember 2012 (KGeoiV, SRSZ 214.111) zu regeln.

§ 5 Kantonales Schutzinventar b) Aufnahme

Mit § 5 wird die eigentümergebundene Unterschutzstellung von Kulturdenkmälern durch den Kanton festgeschrieben. Unterschutzstellungen sind Sache des Regierungsrates, der zuvor dem Eigentümer sowie der Standortgemeinde das rechtliche Gehör im Sinne von § 21 VRP gewährt und sie zur Unterschutzstellung anhört. Da eine Unterschutzstellung oftmals mit schwerwiegenden Eigentümereingriffen verbunden ist, darf sie nicht lediglich im Interesse eines begrenzten Kreises von Fachleuten erlassen werden, sondern muss breiter abgestützt sein (vgl. BGE 1C_553/2010 vom 23.2.2011 Erw. 2.1; BGE 135 I 176 Erw. 6.2; 120 Ia 270 Erw. 4a S. 275). Bei der Beschränkung eines Grundrechts müssen als Voraussetzung die gesetzliche Grundlage, das öffentliche Interesse sowie die Verhältnismässigkeit (Art. 36 BV) gegeben sein. Allerdings ist die Frage, ob die Schutzwürdigkeit eines Gebäudes oder einer Anlage für einen «Allgemeinbetrachter» ohne weiteres erkennbar ist, nach der bundesgerichtlichen Rechtsprechung kein entscheidendes Kriterium für die Bejahung des öffentlichen Interesses an einer Unterschutzstellung (vgl. BGE 1C_55/2011 vom 1.4.2011 Erw. 6.3.2).

Dem öffentlichen Interesse an einer Unterschutzstellung können andere gegenüberstehen, öffentliche wie private. So können dem Denkmalschutz beispielsweise die Anliegen des energieeffizienten Bauens und der Nutzung erneuerbarer Energien als gleichwertige öffentliche Interessen gegenüberstehen. Die Lösung der Interessenkollision erfolgt in jedem Fall durch eine wertende Gegenüberstellung und Interessenabwägung. Ebenfalls zu berücksichtigen ist das Verhältnismässigkeitsprinzip, d.h. es geht um die Frage eines allfälligen Missverhältnisses zwischen der Schwere des Eingriffs und dem Wert des mit der Unterschutzstellung angestrebten Erfolgs. Die Prüfung ist in erster Linie aus der subjektiven Sicht des Betroffenen vorzunehmen. Dabei sind zwei Aspekte besonders zu beachten, nämlich, dass die Unterschutzstellung zwar einen erheblichen Eingriff in die Verfügungsfreiheit (z.B. Abbruchverbot) des Eigentümers darstellt, dass ihm aber die wesentlichen eigentumsrechtlichen Befugnisse erhalten bleiben. Rein finanzielle Interessen des Grundeigentümers an einer möglichst gewinnbringenden Ausnutzung seiner Liegenschaft überwiegen das öffentliche Interesse an einer Eigentumsbeschränkung im Allgemeinen jedoch nicht (vgl. BGE 109 Ia 263). Gegen die Unterschutzstellung kann sich ein Eigentümer mit dem Ergreifen eines Rechtmittels wehren (vgl. § 19). Er kann gegen den Entscheid des Regierungsrates Verwaltungsgerichtsbeschwerde beim Verwaltungsgericht erheben. Für die Entlassung eines Ob-

jektes, das sich im Schutzinventar befindet, gelten sinngemäss die Vorschriften über die Aufnahme. Der Eigentümer sowie die Standortgemeinde können die Entlassung jederzeit beim Regierungsrat beantragen.

§ 6 Kantonales Schutzinventar c) Wirkung

Diese Bestimmung dient der expliziten Sicherung des Erhalts von unter Schutz gestellten Baudenkmalern. Zudem soll verhindert werden, dass geschützte Objekte dem Verfall (z.B. bei Unterhaltsmängeln, bewusster Vernachlässigung) preisgegeben werden. Dabei ist darauf hinzuweisen, dass die Erhaltung einer Baute mit einfachen Massnahmen erreicht werden kann. Ein Abweichen von der ungeschmälernten Erhaltung des Schutzobjektes ist nur zulässig, wenn den Schutzziele andere gleichwertige Interessen entgegenstehen. Es muss also in jedem Fall eine Interessenabwägung vorgenommen werden: Dazu sind erst einmal alle relevanten Interessen zu ermitteln, zu gewichten und im Entscheid möglichst umfassend zu würdigen. Wenn bauliche Änderungen oder Restaurierungen vorgenommen werden, sind diese vorgängig von der zuständigen Fachstelle zu beurteilen. Sie kann anfechtbare Nebenbestimmungen wie Auflagen, Bedingungen, Befristungen gemäss § 40 VVzPBG formulieren. Die Fachstelle begleitet die baulichen Massnahmen.

§ 7 Kantonales Schutzinventar d) Notwendige Untersuchungen

§ 7 ermächtigt die zuständige Fachstelle, die erforderlichen Abklärungen bezüglich der Schutzwürdigkeit (z.B. bauarchäologische Untersuchung, Dendroproben) zu treffen. Darin eingeschlossen ist insbesondere die Befugnis, die betreffende Liegenschaft für die Durchführung der notwendigen Untersuchungen zu betreten. Bezweckt wird mit diesen Untersuchungen die Abklärung, ob ein bestimmtes Objekt überhaupt den Rang eines Kulturdenkmals im Sinne von §§ 3 Abs. 1 und 5 Abs. 1 Bst. a aufweist. Selbstverständlich ist die in Aussicht genommene Besichtigung den Eigentümerinnen und Eigentümern der betreffenden Objekte durch die Fachstelle rechtzeitig anzuzeigen. Die entstehenden Kosten der erforderlichen Abklärungen trägt der Kanton (Lotteriefonds).

§ 8 Kantonales Schutzinventar e) Vorsorgliche Massnahmen

Es kann nie restlos ausgeschlossen werden, dass sich ausserhalb des kantonalen Schutzinventars Objekte befinden, welche den Schutzanforderungen nach §§ 3 Abs. 1 und 5 Abs. 1 Bst. a entsprechen. Sollten solche «Trouvailles» zu Tage treten, können die zuständigen Behörden (in erster Linie die Gemeinden als Baubewilligungsbehörde sowie der Regierungsrat) vorsorgliche Massnahmen ergreifen, um die Frage der definitiven Schutzwürdigkeit abklären zu können. Diese Abklärungen sowie der Entscheid, ob das betreffende Objekt ins Schutzinventar aufgenommen wird oder nicht, haben innerhalb von sechs Monaten zu erfolgen. Das Ergreifen von vorsorglichen Massnahmen soll nicht die Regel, sondern die Ausnahme sein.

§ 9 Kantonales Schutzinventar f) Umgebungsschutz

Als «Umgebung» wird die nähere oder weitere räumliche Situation um ein geschütztes oder schützenswertes Objekt bezeichnet. Das Bundesgericht statuiert, dass «der wirksame Schutz eines Bauwerks oder eines architektonisch wertvollen Ensembles» undenkbar ist «ohne gleichzeitigen Schutz seiner Umgebung» (BGE 109 Ia 185 [Erlach]). Nicht jedes Objekt muss zusammen mit seiner Umgebung geschützt werden. Ob und in welchem Ausmass die Umgebung eines Baudenkmals zu schützen ist, ergibt sich aus seiner Bedeutung und den potentiellen Gefährdungen, die aus der Umgebung erfolgen können. Der Schutz bezieht sich auf die gebaute und natürliche bzw. unbebaute Umgebung. Sein Inhalt und sein Umfang orientieren sich an den Schutzziele des geschützten Objekts. Mit dem Umgebungsschutz wird die davon betroffene Umgebung nicht zum eigentlichen Baudenkmal. Der Umgebungsschutz kann sich in seiner horizontalen räumli-

chen Abgrenzung auf optisch zusammenhängende Gebietsteile, auf die für die Wirkung wesentliche Umgebung oder einfach auf den näheren Sichtbereich beziehen.

Mit dem Begriff «Umgebung» wird also der Wirkungszusammenhang bzw. der Wirkungsbereich («Aura») eines Denkmals umschrieben, der sich allerdings nicht in Metern ausdrücken lässt. Mit dem Umgebungsschutz soll verhindert werden, dass Schutzobjekte durch bauliche Massnahmen in der für den Schutz wesentlichen Umgebung in ihrer Wirkung beeinträchtigt werden (vgl. § 3 Abs. 2 Bst. b). Sind bauliche Veränderungen in der Umgebung von Schutzobjekten beabsichtigt, ist eine Beurteilung der zuständigen Fachstelle im Sinne von § 40 VVzPBG nötig. Sie kann Nebenbestimmungen erlassen. Diese Bestimmung stellt eine besondere Vorschrift gemäss § 56 Abs. 2 PBG dar.

§ 10 Ortsbildschutz

Die heimatlichen Ortsbilder sind das Abbild der Siedlungsgeschichte mit all ihren mannigfaltigen Facetten. Die alten Ortskerne bilden ein Stück lebendige Geschichte, der man tagtäglich begegnen und die man mit unserer heutigen Zeit und ihren Errungenschaften vergleichen kann. Die Ortsbilder sollen in erster Linie für unsere und nachfolgende Generationen gepflegt werden. Sie stellen aber auch ein Aushängeschild unseres traditionsreichen Kantons dar und bilden zudem einen nicht zu unterschätzenden Faktor für den Tourismus. Feingliedrige Wohnhäuser wie herrschaftliche Repräsentativbauten, enge Gassen wie grosszügige Plätze tragen zum hohen Wohnwert unserer Lebensräume bei, der nicht durch unmassstäbliche Eingriffe gemindert werden darf. Durch planerische und denkmalpflegerische Massnahmen muss versucht werden, diese Werte zu erhalten, indem der alte Baubestand geschont und, wo dies nötig ist, die Neubauten gut proportioniert und gestaltet in die bestehende Substanz eingefügt werden können. Ein Hilfsmittel hierzu stellt das Inventar der schützenswerten Ortsbilder der Schweiz (ISOS) dar. Diesem Inventar kommt gemäss Bundesgericht (vgl. BGE 135 II 209) Konzeptcharakter zu. Es ist eine Grundlage für die Planung und muss als solches beigezogen werden. Das ISOS ist jedoch kein Konzept nach Art. 13 RPG. Es zeigt zwar die Interessen und Ziele des Ortsbildschutzes aus nationaler Sicht (Bundesinventar) auf, ist jedoch nicht bereits das Resultat der Interessenabwägung. Das ISOS dient insbesondere dazu, die Entwicklung eines Ortes besser zu verstehen und seine Identität zu bewahren. Es ist ein Planungsinstrument, das in ein räumliches Gesamtkonzept einfließen soll. Idealerweise hat die Interessenabwägung zwischen den Interessen des Ortsbildschutzes und denjenigen einer Siedlungsentwicklung nach innen jedoch bereits vor dem Baubewilligungsverfahren stattgefunden. Das ISOS muss bei allen raumwirksamen Tätigkeiten, also auch bei der Siedlungsentwicklung nach innen, von Kantonen und Gemeinden berücksichtigt werden.

Zur Durchsetzung des Ortsbildschutzes dienen gemäss Abs. 1 der kantonale Richtplan, kantonale und kommunale Nutzungspläne sowie eidgenössische und kantonale Inventare. Im Sinne von §§ 25 ff. PBG gehören zum kommunalen Nutzungsplan sowohl der Zonen-, der Erschliessungs- als auch der Gestaltungsplan. In der Pflicht stehen in erster Linie die Standortgemeinden. Sie haben im Rahmen ihrer Baureglemente Vorschriften zum Schutz des Ortsbildes gemäss PBG zu erlassen (Abs. 2). Diese Pflicht ist nicht neu und besteht schon seit Inkrafttreten des PBG am 1. Januar 1988. In Ortsteilen, die im Bundesinventar ISOS mit dem höchsten Ziel der Substanzerhaltung (darunter versteht man Ortsteile, deren integraler Erhalt [Abbruchverbot, keine Neubauten, Detailvorschriften für Veränderungen] das Ziel ist, sog. «ISOS-A-Gebiete») verzeichnet sind, müssen Neubauten und wesentliche Umbauten von der zuständigen Fachstelle im Rahmen des Baubewilligungsverfahrens (im Sinne von § 40 VVzPBG) beurteilt werden (Abs. 3). Zu Ortsteilen, die gemäss ISOS in ihrer Struktur (z.B. Erhalten der Gebäude-Anordnung) oder in ihrem Charakter (z.B. Herstellen eines Gleichgewichts zwischen Alt- und Neubauten) zu erhalten sind, nimmt die kantonale Denkmalpflege lediglich im Mitberichtsverfahren zur Nutzungsplanung Stellung.

Mit § 10 Abs. 3 wächst die Verantwortung der Gemeinden im Bereich Ortsbildschutz unmittelbar an. Es obliegt inskünftig zu wesentlichen Teilen den kommunalen Behörden, Sorge zu ihren Ortsbildern zu tragen.

6.3 Archäologie

§ 11 Schutzobjekte

Gesicherte oder vermutete archäologische Fundstellen werden in einem archäologischen Fundstelleninventar (§ 4 Abs. 1 Bst. e Archiverordnung vom 8. März 2016, ArchV, SRSZ 140.611) festgehalten und mit Schutzzonen in den kantonalen und kommunalen Nutzungsplänen sichergestellt. Während in archäologischen Schutzzonen (zu denken ist an die unterwasserarchäologischen Fundstellen im Gebiet Frauenwinkel/Hurden) keine Eingriffe erlaubt sind, muss in überlagernden Zonen, in denen gemäss dem archäologischen Fundstelleninventar mit archäologischen Funden zu rechnen ist, vor Baubeginn eine archäologische Untersuchung stattfinden. Treten hierbei keine Befunde von aussergewöhnlicher Tragweite zu Tage, die eine Unterschutzstellung notwendig machen würden, kann das Gelände nach der Untersuchung zonenkonform genutzt werden.

§ 12 Archäologische Ausgrabungen

Die Archäologie gibt Auskunft über die Geschichte des Menschen, vor allem in Zeiträumen, in denen er noch nicht oder nur lückenhaft über sein Leben und Wirtschaften oder über seine Vorstellungswelt mit Schrift und Bild zu berichten wusste. Es ist deshalb von grosser Wichtigkeit, dass archäologische Ausgrabungen fachmännisch dokumentiert und interpretiert werden, da nach Abschluss der Arbeiten regelmässig die archäologischen Schichten für alle Zeiten zerstört sind. Nur archäologisch geschultes Fachpersonal bietet Gewähr, dass aus den Befunden und Funden im Boden die bestmöglichen historischen Informationen gewonnen werden können. Sämtliche archäologischen Massnahmen sind deshalb der Aufsicht des Kantons zu unterstellen. Die archäologische Fachstelle im Staatsarchiv (§ 4 Abs. 1 Bst. e ArchV) trägt dazu bei, dass wichtige Ausgrabungen wissenschaftlich ausgewertet werden können und stellt sicher, dass die Ergebnisse in Publikationen für die Wissenschaft und ein weiteres Publikum (ohne Kostenfolge für die Eigentümerschaft) zugänglich gemacht werden.

Nicht professionell durchgeführte Grabungen (z.B. mit Hilfe von Metallsuchgeräten) sind eine grosse Bedrohung für archäologische Fundstellen. Bei der Suche nach archäologischen Restanzen werden Fundstellen durchwühlt und Schichten und Baubefunde zerstört. Vordergründig unscheinbare Funde werden aus dem Schichtzusammenhang gerissen und so für die Forschung praktisch wertlos gemacht. Vor diesem Hintergrund ist Abs. 2 zu verstehen. Diese Bestimmung wendet sich gegen das zerstörerische Wirken von Personen, die ohne entsprechende Ausbildung Grabungen vornehmen wollen. Ihr Interesse gilt dabei nicht den Befunden, sondern ausschliesslich den Funden.

§ 13 Entdeckung von archäologischen Fundstellen

Treten bei Bau- oder Grabungsarbeiten archäologische Funde oder Befunde zutage, hat die Bau- bzw. bewilligungsbehörde einen befristeten Baustopp anzuordnen, wobei bewilligte Bauvorhaben so wenig wie möglich zu verzögern sind. Zudem muss die Bauherrschaft möglichst rasch und umfassend über das weitere Vorgehen informiert werden. Das weitere Vorgehen (z.B. Einleitung einer Notgrabung) ist mit der kantonalen Fachstelle zu koordinieren. Die Einstellung der Bauarbeiten soll in der Regel zwei Monate nicht überschreiten.

§ 14 Notwendige Untersuchungen

Im Wesentlichen ergibt sich die Pflicht von Eigentümerinnen und Eigentümern, Ausgrabungen und Bauuntersuchungen auf ihren Liegenschaften zu ermöglichen, wenn in diesen Grundstücken archäologische Funde entdeckt oder mit grosser Wahrscheinlichkeit vermutet werden, aus Art. 724 Abs. 2 ZGB.

§ 15 Kosten

Unsichtbar unter der Erde gelegene archäologische Restanzen erfordern für ihren Schutz, ihre allfällige Bergung und Dokumentation besondere Verfahren und Massnahmen, die Kosten verursachen. Grundsätzlich muss festgehalten werden, dass archäologische Restanzen durch ihren ungestörten Verbleib im Boden am besten geschützt sind. Wenn immer möglich, bleiben archäologische Bodendenkmäler und Stätten auf diese Weise auch den künftigen Generationen ungestört erhalten. Die vielen Bodeneingriffe der Gegenwart machen aber immer wieder archäologische Grabungen notwendig. Dabei gilt es zwischen zwei Grabungsarten zu unterscheiden:

Forschungsgrabungen haben das Ziel, in einem bestimmten Zeitraum auf einer begrenzten Fläche eine ganz bestimmte Fragestellung zu einem archäologischen Objekt und dessen Umfeld zu klären. Die untersuchten Objekte sind meist nicht in unmittelbarer Gefahr, durch Bauvorhaben o.ä. zerstört zu werden. Forschungsgrabungen werden in der Regel durch die archäologischen Institute der Universitäten oder kantonale Fachstellen durchgeführt. Als prominentes Beispiel ist die Metalldetektorsuche auf dem Schlachtgelände von Morgarten im Jahr 2015 zu erwähnen. Solche Massnahmen sind mit der kantonalen Fachstelle vorgängig abzusprechen und von dieser zu begleiten.

Eine *Rettungsgrabung* muss dann durchgeführt werden, wenn ein Bodendenkmal durch einen Eingriff in den Boden gefährdet ist. Dies kann bei Bauvorhaben aller Art eintreten. Auch wenn bei solchen Rettungsgrabungen die geborgenen Funde erhalten bleiben, werden durch die Grabung dennoch die Originalbefunde, in denen sie angetroffen wurden, unwiederbringlich zerstört. Zwar werden diese zeichnerisch und fotografisch festgehalten, doch handelt es sich dabei immer nur um eine interpretierende «Abschrift» des Befundes.

Werden infolge eines Bauvorhabens archäologische Abklärungen nötig, hat die Bauherrschaft diese Kosten im Rahmen des Zumutbaren zu tragen. Der Grund liegt darin, dass die Bauherrschaft die finanzielle Verantwortlichkeit des Vorhabens trägt, wozu sämtliche Kosten zählen, die durch die Beachtung von behördlichen Nebenbestimmungen entstehen. Wie beispielsweise Brand-, Wärme-, oder Schallschutz, Anforderungen an Baustoffe oder die Beachtung von Unfallverhütungsvorschriften, sind auch archäologische Massnahmen (soweit sie als Nebenbestimmung in der Baubewilligung formuliert wurden) entsprechend von der Bauherrschaft zu tragen. Eine Nebenbestimmung (in diesem Fall die archäologische Baubegleitung) hat den Zweck, ein Bauvorhaben unter Auflagen und Bedingungen zu erlauben, statt es verweigern zu müssen. Wie die Bauherrschaft die Kosten für das Bewilligungsverfahren und auch die Baukosten selbst zu tragen hat, hat sie auch die Kosten zu tragen, die mit einer Nebenbestimmung verbunden sind, die ihr das Bauen (unter gewissen Bedingungen) erlauben.

Wird in Gebieten gebaut, wo mit archäologischen Funden zu rechnen ist, kommt praxisgemäss ein abgestuftes Verfahren zur Anwendung:

In einer ersten Phase wird meistens eine geophysikalische Prospektion («Bodenradar») angeordnet. Mit dieser Methode können Archäologen «unter den Boden» schauen und Befunde sichtbar machen, ohne dabei einen Spaten zu benutzen. Mit Hilfe von digitaler Bildbearbeitung können bereits in diesem Frühstadium Vorstellungen über Aussehen und Ausmasse archäologischer Restanzen gewonnen oder deren Vorhandensein ausgeschlossen werden. Nebst der geophysikali-

schen Prospektion können auch weitere zerstörungsfreie Prospektionsverfahren zur Anwendung kommen (z.B. die Oberflächenbegehung).

In einer zweiten Phase – sofern überhaupt noch nötig – werden in räumlich begrenzten Testschnitten (z.B. Bohrungen oder Sondagen) die gewonnenen oder vermuteten Erkenntnisse erhärtet.

Erst wenn sich herausstellt, dass die zu bebauende Fläche grossflächig archäologisch untersucht werden muss, kommt es zu einer Rettungsgrabung. Als Beispiel einer solchen grossflächigen Prospektion kann die Rettungsgrabung in Küssnacht (vor dem Bau der Südumfahrung) im Jahr 2014 erwähnt werden.

Während die beiden ersten Massnahmen (geophysikalische Prospektion und Testschnitte) in finanzieller Hinsicht als für die Bauherrschaft zumutbar gelten und erfahrungsgemäss die Höhe von Fr. 10 000.-- nicht überschreiten, werden die Kosten für eine Rettungsgrabung wohl in einer Höhe ausfallen, die für die Bauherrschaft als nicht mehr zumutbar gelten.

§ 16 Eigentum an archäologischen Funden

Der Eigentumsanspruch an Altertümern von erheblichem wissenschaftlichem Wert ergibt sich aus Art. 724 Abs. 1 ZGB. § 16 konkretisiert und präzisiert diesen im Bundesrecht verankerten Grundsatz in der Richtung, dass als Wissenschaftsgebiet von erheblichem Wert ausdrücklich archäologische Funde bezeichnet werden (Abs. 1). Im Interesse der Forschung, aber auch der allgemeinen Bildung und des Traditionsbewusstseins sollen solche Gegenstände erhalten und geschützt sowie für jedermann, der sich für sie interessiert, zugänglich gemacht werden. Zudem bietet der Kanton Gewähr, dass die Funde fachgerecht untersucht, inventarisiert und aufbewahrt werden.

Wer solche Gegenstände entdeckt und an sich nimmt, ist verpflichtet, sie unverzüglich der archäologischen Fachstelle abzuliefern (Abs. 2). Mit der Behändigung des Gegenstandes erhält die Finderin oder der Finder einen Anspruch auf eine angemessene Vergütung in Höhe des objektiven Wertes des Fundgegenstandes. Diese Vergütung legt das zuständige Amt fest. Über die Angemessenheit der Vergütung entscheidet im Streitfall der Regierungsrat (§ 19).

6.4 Zuständigkeit und Verfahren

§ 17 Regierungsrat

Da die Unterschutzstellung von Objekten weitreichende Eingriffe ins Eigentumsrecht darstellt, ist es richtig, dass der Regierungsrat über die Aufnahme eines Schutzobjektes ins Schutzinventar beschliesst. Dasselbe gilt für die Entlassung aus dem Schutzinventar. Im Rahmen seiner Aufsichtsfunktion ist der Regierungsrat zuständig, einzuschreiten, wenn die Gemeinden bzw. Bezirke die nötigen Massnahmen zum Erhalt von Schutzobjekten unterlassen und er kann vorsorgliche Massnahmen nach § 8 erlassen. Im Weiteren schliesst er allfällige Programmvereinbarungen mit dem Bund ab und bezeichnet die zuständigen Stellen für Denkmalpflege und Archäologie und legt deren Aufgaben fest. Diese Stellen sind nicht neu zu schaffen, sondern bestehen bereits. Ebenso sind die Aufgaben, die ihnen zukommen, nicht neu. Es handelt sich um Aufgaben wie Mitwirkung bei der Raumplanung auf Stufe Kanton und Gemeinden bezüglich Objekt- und Ortsbildschutz, Beratung in fachlichen Fragen, Beurteilung der Schutzwürdigkeit, Begleitung von Restaurierungsprojekten, Nachführung der kantonalen Inventare.

§ 18 Gemeinden und Bezirke

Eine wichtige Aufgabe haben weiterhin die Gemeinden bzw. die Bezirke. Sie sind mit den Verhältnissen vor Ort am besten vertraut und sollen auch inskünftig mit der unmittelbaren Aufsicht über die Schutzobjekte betraut bleiben. Somit kommt ihnen eine eigentliche Kontrollfunktion bezüglich Schutz und Pflege der Schutzobjekte zu. Dies ist insbesondere dann der Fall, wenn

Bauvorhaben in ISOS-Gebieten oder in archäologischen Interessengebieten geplant bzw. wenn durch bauliche Massnahmen Objekte aus dem kantonalen Schutzinventar betroffen sind. Wesentlich ist zudem, dass die Gemeinden den Anforderungen des Denkmalschutzes bereits bei der Ausscheidung von Schutzzonen in den kommunalen Nutzungsplänen Nachachtung verschaffen (vgl. § 10 sowie §§ 20 und 21 PBG). Dies ist deshalb von Bedeutung, weil dadurch bereits zu einem frühen Zeitpunkt die baulichen Möglichkeiten in einer bestimmten Zone definiert werden und unliebsamen «Überraschungen» zu einem späteren Zeitpunkt vorgebeugt werden kann. So soll beispielsweise das ISOS als Planungsgrundlage berücksichtigt werden und nicht erst im Rahmen der Baubewilligung, bei der lediglich noch überprüft werden soll, ob die geltenden Bauvorschriften eingehalten werden.

In Ortsbildfragen haben die Standortgemeinden demnach eine Planungsverpflichtung. Zudem erlassen sie nach § 10 Abs. 2 Vorschriften zum Schutz der Ortsbilder gemäss PBG. Für den Schutz der Ortsbilder sind grundsätzlich die Standortgemeinden zuständig. Nur wenn es sich um Ortsbilder mit nationaler Einstufung handelt, bei denen gemäss ISOS das Ziel der Substanzerhaltung (ISOS A: integrales Erhalten aller Bauten, Anlageteile und Freiräume; Beseitigen störender Eingriffe) verfolgt wird, muss die Denkmalpflege das Bauvorhaben im Sinne von § 40 VVzPBG beurteilen (§ 10 Abs. 3). Hierbei kann sie anfechtbare Auflagen formulieren.

Die Gemeinden und im Rahmen ihrer Zuständigkeit auch die Bezirke können dem Regierungsrat Antrag auf Aufnahme und Entlassung von Objekten ins oder aus dem Schutzinventar beantragen. Dies hängt einerseits wiederum damit zusammen, dass sie die Situation vor Ort am besten kennen und auch für die Interessenabwägung auf kommunaler Stufe prädestiniert sind. Gemäss § 5 Abs. 1 werden sie deshalb vor einer Aufnahme ins Schutzinventar vorgängig angehört. Sofern einer Aufnahme ins Schutzinventar gemäss § 5 Abs. 1 Bst. b überwiegende öffentliche oder private Interessen entgegenstehen, sind insbesondere die Standortgemeinden gehalten, diese aufzuzeigen.

Im Baubewilligungsverfahren gibt es Zuständigkeiten der Bezirke, die eine Rücksicht auf Schutzgebiete verlangen, z.B.: Ausnahmegewilligung zum Verbau und Korrektur von Fliessgewässern (Art. 37 Abs. 3 GSchG), Ausnahmegewilligung zur Überdeckung oder Eindolung von Fliessgewässern (Art. 38 Abs. 2 GSchG), Ausnahmegewilligung zur Entfernung der Ufervegetation an Fliessgewässern (Art. 22 NHG, § 48 Abs. 1 PBV), Konzession zur Nutzung der Wasserkraft (§ 28 WRG).

Zusammengefasst kommen den Gemeinden und im Rahmen ihrer Zuständigkeit auch den Bezirken die folgenden Pflichten und Kompetenzen zu:

- Planungspflicht im Bereich der Ortsbilder und geschützten Landschaften (Ausscheiden von Schutzzonen; Erlassen von Vorschriften gemäss PBG);
- Aufsicht über die Einhaltung von Schutzmassnahmen bei geschützten Einzelobjekten und schützenswerten Ortsbildern (einzig ISOS A-Gebiete unterstehen der Beurteilung (i.S. von § 40 VVzPBG) der Denkmalpflege);
- Antragsrecht bei der Aufnahme oder Entlassung von Objekten ins oder aus dem Schutzinventar (Darlegung von – entgegenstehenden – öffentlichen oder privaten Interessen);
- Ergreifen von vorsorglichen Massnahmen.

6.5 Rechtsschutz, Strafbestimmung

§ 19 Rechtsmittel

Neu ist die Unterschutzstellung von Objekten des Denkmalschutzes bzw. deren Entlassung aus dem Schutz ein hoheitlicher, einseitiger und individueller Akt. Mit dieser Anordnung werden Rechte und Pflichten bestimmter Personen begründet, abgeändert oder aufgehoben. Es ist daher folgerichtig, dass diese Entscheide auch überprüft werden können und ordentliche Rechtsmittel zur Verfügung stehen.

Das Verfahren richtet sich nach den bestehenden Erlassen (VRP, Justizgesetz vom 18. November 2009, JG, SRSZ 231.110). Während Beschwerden grundsätzlich aufschiebende Wirkung haben (§ 42 VRP), wird als Ausnahme geregelt, dass Beschwerden gegen die Anordnung von vorsorglichen Massnahmen keine aufschiebende Wirkung entfalten. Dies entspricht dem Sinn der vorsorglichen Massnahme, die beim Erlass sofort gelten sollen.

§ 20 Strafbestimmung

Diese Bestimmung schafft die rechtliche Grundlage zur strafrechtlichen Ahndung von Verstössen gegen direkt anwendbare Gebote und Verbote dieses Gesetzes. Aufgrund des Legalitäts- und Bestimmtheitsgebots werden die Paragraphen des Gesetzes aufgeführt, bei deren Widerhandlung eine Bestrafung mit Busse erfolgt. Es wird darauf verzichtet, die einzelnen Tatbestände zu umschreiben. Die Verfolgung von Widerhandlungen und der Bussenrahmen bis Fr. 10 000.-- und im Wiederholungsfalle bis Fr. 50 000.-- sind der Schwere der denkbaren Übertretungstatbestände angemessen und für die Durchsetzung des Denkmalschutzes notwendig. Die Strafverfolgung verjährt in sieben Jahren, wie das auch die entsprechende Regelung im Planungs- und Baugesetz vorsieht.

Die Duldungspflicht für vorsorgliche Untersuchungen kann mit einer Verfügung und dem Hinweis auf Bestrafung nach Art. 292 StGB (Ungehorsam gegen amtliche Verfügungen) durchgesetzt werden.

§ 21 Wiederherstellung

Unabhängig von einem Strafverfahren soll den zuständigen Behörden das Recht eingeräumt werden, vom Verursacher einer widerrechtlichen Beschädigung, Beeinträchtigung oder Zerstörung zu verlangen, die getroffene Massnahme rückgängig zu machen bzw. die Kosten zu übernehmen, die aus der Beseitigung des Schadens entstehen. Ist die Wiederherstellung nicht möglich, ist angemessener Ersatz zu leisten. Es handelt sich nicht um eine Strafbestimmung. Wiederherstellungs- und Ersatzmassnahmen können unabhängig von einem allfälligen Verschulden des Verursachers angeordnet werden. Dabei kann auf die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit des Betroffenen Rücksicht genommen werden.

6.6 Schluss- und Übergangsbestimmungen

§ 22 Vollzug

Der Regierungsrat ist die oberste leitende und vollziehende Behörde des Kantons (§ 56 KV). Er wird explizit mit dem Vollzug der Denkmalschutzgesetzgebung beauftragt, erlässt die entsprechenden Vollzugsbestimmungen und übt die Aufsicht beim Vollzug aus.

§ 23 Übergangsbestimmungen

Das neue Gesetz sieht ein neues System im Bereich der Schutzinventare des Denkmalschutzes vor. Es ist daher unumgänglich, den Übergang vom jetzigen zum neuen System zu regeln. Im Grundsatz bleiben bisherige Schutzmassnahmen weiterhin rechtsgültig. Das KIGBO wird durch das Schutzinventar abgelöst. Mit der Wirkung, dass die im KIGBO verzeichneten Objekte automatisch ins Schutzinventar überführt werden (im KIGBO sind aktuell 982 Objekte vermerkt). Das neue Schutzinventar wird mittelfristig zu überarbeiten sein. Der Grundbucheintrag der vom KIGBO direkt ins Schutzinventar überführten Objekte erfolgt erst nach der Inventarbereinigung. Dabei gilt es, einerseits jene Objekte aus dem Schutzinventar auszuschneiden, welche die Kriterien nach §§ 3 Abs. 1 und 5 Abs. 1 nicht (mehr) erfüllen. Andererseits wird zu prüfen sein, welche Objekte neu ins Schutzinventar aufzunehmen sind. Als Grundlage hierzu sollen bereits bestehende Inventare (z.B. Bauernhausinventar [BHI], die Kunstdenkmäler-Inventare [KDM] oder das Inventar der neueren schweizerischen Architektur [INSA]) berücksichtigt werden). Neuaufnahmen müssen

einen «erheblichen», das bedeutet einen sehr hohen kulturellen, geschichtlichen, kunsthistorischen oder städtebaulichen Wert aufzuweisen, damit sie Eingang ins Schutzinventar finden. Die blosser Verzeichnung eines Objekts in einem der zu berücksichtigenden Inventare reicht nicht aus, um Eingang ins Schutzinventar zu finden.

§ 24 Änderung bisherigen Rechts

Das heute noch rechtskräftige KNHG aus dem Jahr 1927 beinhaltet Regelungen über die Denkmalpflege (Schutz von Altertümern und Kunstdenkmälern) sowie den Landschaftsschutz. Mit der Aufhebung des KNHG und der Schaffung eines Gesetzes über die Denkmalpflege und die Archäologie fallen auch die kantonalen Bestimmungen des Landschaftsschutzes weg. Diese sind folglich in einem andern Gesetz zu regeln.

Das PBG regelt mit §§ 10 und 15 die Kompetenzen des Kantons und die Verpflichtung der Gemeinden betreffend Erlass kantonaler bzw. kommunaler Nutzungspläne, räumt mit § 20 die Kompetenz zum Erlass von Schutz- und Gefahrenzonen ein und schreibt in § 56 Abs. 1 vor, dass sich neue Bauten und Anlagen so in die Umgebung eingliedern müssen, dass sie das Landschafts-, Orts-, Quartier- und Strassenbild nicht stören. Es beinhaltet aber keine Schutzverpflichtungen für die im heutigen KNHG umschriebenen Landschaftsschutzobjekte. Der Schutz dieser Objekte wird deshalb in das kantonale Biotopschutzgesetz vom 24. September 1992 (SRSZ 721.110) übertragen. Die Regelung des Schutzes erfolgt mit den nachstehend aufgeführten Ergänzungen in §§ 1, 2 (2a neu), 4 und 6 des Biotopschutzgesetzes.

Mit dieser Regelung wird auch der heutigen Zuständigkeitsregelung Rechnung getragen. Das Bildungsdepartement mit dem Amt für Kultur ist für die Denkmalpflege und Archäologie zuständig, das Umweltdepartement mit dem Amt für Natur, Jagd und Fischerei für den Landschafts- und Biotopschutz.

Erlasstitel

Gesetz über den Landschafts-, Biotop- und Artenschutz sowie den ökologischen Ausgleich (Landschaftsschutzgesetz, LSG)

§ 1 Abs. 1

Der Zweck des Gesetzes wird mit dem Landschaftsschutz ergänzt.

§ 2a (neu)

Die im neuen § 2a aufgeführten schutzwürdigen Landschaftselemente entsprechen zu einem grossen Teil den in § 1 des aktuellen KNHG aufgeführten „in der freien Natur befindlichen Gegenstände, denen ein wissenschaftliches Interesse oder ein bedeutender Schönheitswert zukommt“. Im Weiteren korrespondieren sie mit den im Bundesgesetz über den Natur- und Heimatschutz sowie mit den in kommunalen Schutzverordnungen aufgeführten Landschaftsschutzobjekten. Die Verwendung von zusätzlichen Begriffen und die Aufzählung einiger weiterer potentieller Schutzobjekte dienen der Anpassung an die im zeitgemässen Landschaftsschutz verwendeten Begrifflichkeiten und der Präzisierung. Es resultiert daraus keine Verschärfung des Landschaftsschutzes.

Bei den schutzwürdigen Landschaftselementen handelt es sich zumeist um Naturobjekte mit geringer räumlicher Ausdehnung. Beim Schutz dieser Objekte geht es um die Erhaltung von geologisch oder geomorphologisch bedeutenden, erdgeschichtlich, natur- oder kulturgeschichtlich wertvollen Landschaftselementen bzw. Einzelobjekten, die entweder für sich allein oder im Bezug zur umgebenden Landschaft erhaltenswert sind. Um den Schutz von räumlich ausgedehnten Objekten geht es beim Schutz von Landschaftsbildern. Nach wie vor sollen Landschaften oder Landschaftsteile geschützt werden können, die durch ihre ursprünglichen Formen, sie prägende Natur- oder Kulturobjekte oder ihre traditionelle Nutzung und Besiedlung eigenartig und Identität stiftend sind, sinnlich ansprechen und für die Erholungsnutzung attraktiv sind.

§ 4 Abs. 1

Bereits heute verfügen die meisten Schwyzer Gemeinden über ein Inventar, welches nicht nur kommunale Naturschutz-, sondern auch Landschaftsschutzobjekte umfasst.

§ 4 Abs. 2

Art. 14 Abs. 3 der eidgenössischen Verordnung über den Natur- und Heimatschutz vom 16. Januar 1991 (NHV, SR 451.1) bezieht sich ausschliesslich auf die Bewertung von Biotopen. Deshalb werden in § 4 Abs. 2 nur Biotope und nicht auch Objekte des Landschaftsschutzes erwähnt.

§ 6 Abs. 1

Den kommunalen Inventaren entsprechend, beinhalten auch die kommunalen Schutzzonenplanungen bereits heute in der Regel sowohl Objekte des Natur- als auch des Landschaftsschutzes. Mit der Zusammenführung des Natur- und Landschaftsschutzes in einem Erlass auf kantonaler Ebene werden demnach die auf kommunaler Ebene bereits bestehenden Verhältnisse nachvollzogen.

§ 6 Abs. 3

Mit der Bezeichnung von Schutzobjekten als kantonale Objekte wird dargetan, dass die Zuständigkeit für deren Schutz und Pflege beim Kanton liegt. Für Schutz und Pflege von Schutzobjekten, die als kommunale Objekte bezeichnet werden, sind die betreffenden Gemeinden zuständig.

§ 25 Aufhebung bisherigen Rechts

Das KNHG kann aufgehoben werden. Alle wichtigen Bestimmungen werden in die vorliegende Vorlage überführt, wo nötig ergänzt und konkretisiert. Die den Landschaftsschutz betreffenden Bestimmungen werden neu im Gesetz über den Biotop- und Artenschutz sowie den ökologischen Ausgleich geregelt.

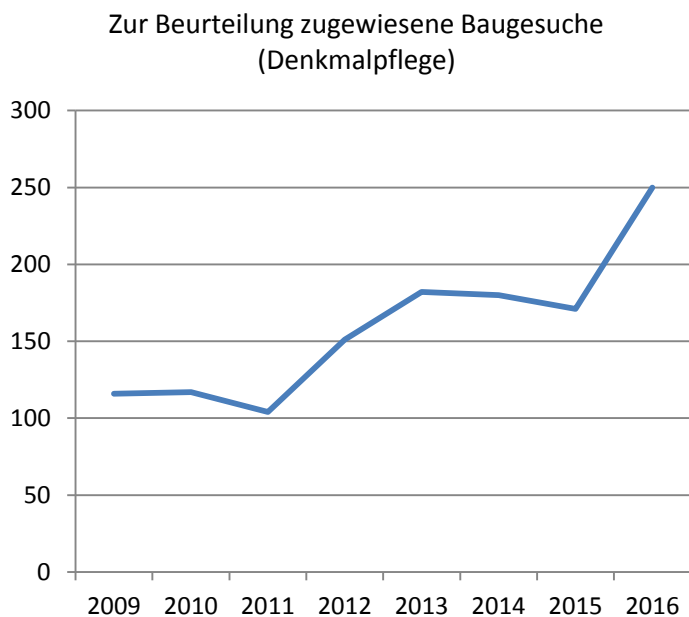
§ 26 Referendum, Inkrafttreten

Das Gesetz unterliegt den Referendumsbestimmungen gemäss der Kantonsverfassung (vgl. Ziff. 8 unten). Der Regierungsrat bestimmt den Zeitpunkt des Inkrafttretens.

7. Personelle und finanzielle Auswirkungen

7.1 Kanton

Vor dem Hintergrund des grossen Anstiegs an Baugesuchen seit 2012 sowie der aktuellen Anforderungen und Bedürfnisse im Bauwesen (Stichworte: Verdichtung, energetische Erneuerung, Solartechnik, Erdbebensicherheit usw.) ist es der kantonalen Denkmalpflege nicht mehr möglich, ihre Aufgaben in der geforderten fachlichen Tiefe zu bewältigen. Der nachfolgenden Statistik kann entnommen werden, wie nur schon die Anzahl der zur denkmalpflegerischen Beurteilung zugewiesenen Baugesuche sprunghaft zugenommen hat (2009: 116; 2012: 151; 2016: 250). Nebst diesen Beurteilungen umfasst die Arbeit des Denkmalpflegers aber auch die Begleitung von Restaurierungen vor Ort, die Teilnahme an Begehungen, Sitzungen, das Erarbeiten schriftlicher Stellungnahmen ausserhalb des Baubewilligungsverfahrens wie auch die Kontrollen der angeordneten denkmalpflegerischen Massnahmen und des Subventionswesens.



2013 veranlasste der Regierungsrat, die Denkmalpflege durch eine externe Stelle (BDO) prüfen zu lassen. In ihrem Bericht hat die BDO eine personelle Anpassung empfohlen. Eine allfällige Erhöhung des Stellenplans im Bereich Denkmalpflege (aktueller Stand: 180 Stellenprozent) obliegt dem Verantwortungsbereich des Regierungsrates.

In finanzieller Hinsicht bringt die Vorlage indirekte Auswirkungen mit sich:

Ein umfangreiches Projekt stellt die Überarbeitung des Schutzinventars dar. Hierfür ist je nach Detaillierungsgrad mit Kosten in der Bandbreite von Fr. 200 000.-- bis Fr. 500 000.-- zu rechnen. Aufgrund der erforderlichen personellen Ressourcen wird diese Überarbeitung extern zu vergeben sein.

7.2 Gemeinden

Im Hinblick auf die Übertragung der fachlichen Verantwortung im Bereich Ortsbildschutz ist mit einem zusätzlichen Aufwand für externe Gutachten zu rechnen.

8. Behandlung im Kantonsrat

8.1 Ausgabenbremse

Gemäss Ausgabenbremse in § 73 Abs. 3 der Geschäftsordnung für den Kantonsrat des Kantons Schwyz vom 28. April 1977 (GOKR, SRSZ 142.110) gelten der Voranschlag, Kreditbeschlüsse und Erlasse des Kantonsrates, die für den Kanton Ausgaben von einmalig mehr als Fr. 125 000.-- oder wiederkehrend jährlich mehr als Fr. 25 000.-- zur Folge haben, als angenommen, wenn 60 Mitglieder zustimmen.

Der vorliegende Beschluss hat für den Kanton keine unmittelbar finanziellen Auswirkungen. Die Ausgabenbremse kommt deshalb nicht zur Anwendung. Für die Schlussabstimmung gilt das einfache Mehr gemäss § 73 Abs. 1 GOKR.

8.2 Referendum

Gemäss §§ 34 Abs. 2 und 35 KV unterstehen:

- a) Erlass, Änderung und Aufhebung von Gesetzen;
- b) internationale und interkantonale Vereinbarungen mit Gesetzesrang;
- c) Ausgabenbeschlüsse über neue einmalige Ausgaben von mehr als 5 Mio. Franken und Ausgabenbeschlüsse über neue jährlich wiederkehrende Ausgaben von mehr als Fr. 500 000.--; dem obligatorischen oder fakultativen Referendum.

Der vorliegende Beschluss hat den Erlass eines Gesetzes zum Gegenstand und unterliegt somit bei Zustimmung von weniger als Dreiviertel der an der Abstimmung teilnehmenden Mitglieder des Kantonsrats dem obligatorischen oder bei Zustimmung von Dreiviertel und mehr der an der Abstimmung teilnehmenden Mitglieder des Kantonsrats dem fakultativen Referendum.

9. Erledigung parlamentarischer Vorstösse

Am 25. März 2015 haben Kantonsrat Christoph Weber und fünf Mitunterzeichnende das Postulat P 4/15 (Rechtssicherheit und klare Rahmenbedingungen fürs Bauen) bezüglich der Rechtsgrundlagen der Denkmalpflege eingereicht. Mit Kantonsratsbeschluss vom 21. Oktober 2015 wurde dieser Vorstoss erheblich erklärt. Mit dem vorliegenden Gesetzeserlass wird diesem Anliegen Rechnung getragen und das erheblich erklärte Postulat kann als erledigt abgeschrieben werden.

Beschluss des Regierungsrates

1. Dem Kantonsrat wird beantragt, die beiliegende Vorlage anzunehmen und das Postulat P 4/15 als erledigt abzuschreiben.
2. Zustellung: Mitglieder des Kantonsrates.
3. Zustellung elektronisch: Mitglieder des Regierungsrates; Staatsschreiber; Sekretariat des Kantonsrates; Umweltdepartement; Bildungsdepartement; Amt für Kultur.

Im Namen des Regierungsrates:

Othmar Reichmuth, Landammann



Dr. Mathias E. Brun, Staatsschreiber

(Vom)

Der Kantonsrat des Kantons Schwyz beschliesst:

I. Allgemeine Bestimmungen

§ 1 1. Zweck

¹ Dieses Gesetz bezweckt die Erhaltung, den Schutz, die Pflege und Erforschung der Ortsbilder, der geschichtlichen Stätten sowie von Kulturdenkmälern.

² Es ergänzt die Bundesgesetzgebung über den Natur- und Heimatschutz und regelt deren Vollzug.

³ Vorbehalten bleiben besondere Bestimmungen eidgenössischer und anderer kantonaler Erlasse.

§ 2 2. Auftrag

¹ Kanton, Bezirke und Gemeinden arbeiten beim Vollzug dieses Gesetzes zusammen.

² Sie nehmen bei der Erfüllung ihrer Aufgaben Rücksicht auf die Erhaltung wertvoller Ortsbilder, Kulturdenkmäler und geschichtlicher Stätten sowie auf die Sicherung archäologischer Funde.

³ Zu diesem Zweck ergreifen sie im Rahmen ihrer Zuständigkeiten Schutzmassnahmen. Sie können Bewilligungen, Genehmigungen, Konzessionen und Beitragsgewährungen mit entsprechenden Nebenbestimmungen versehen.

II. Denkmalpflege

§ 3 1. Schutzobjekte

¹ Als Schutzobjekte der Denkmalpflege gelten Objekte, denen ein erheblicher kultureller, geschichtlicher, kunsthistorischer oder städtebaulicher Wert zukommt.

² Schutzobjekte der Denkmalpflege können sein:

- a) Ortsbilder;
- b) Gebäudegruppen und Einzelbauten unter Einbezug ihrer Ausstattung und der für ihre Wirkung wesentlichen Umgebung.

§ 4 2. Kantonales Schutzinventar a) Inhalt

¹ Der Kanton führt ein Inventar der geschützten Bauten und Objekte gemäss § 3 Abs. 2 Bst. b.

² In dieses Schutzinventar werden besonders schutzwürdige Gebäudegruppen und Einzelbauten aufgenommen, denen im Sinne von § 3 Abs. 1 ein erheblicher Wert zukommt. Nach Aufnahme ins Inventar handelt es sich um Schutzobjekte.

³ Inventarisierte Schutzobjekte sind im Grundbuch anzumerken.²

§ 5 b) Aufnahme

¹ Der Regierungsrat nimmt schutzwürdige Objekte nach Anhörung des Eigentümers und der Standortgemeinde ins Schutzinventar auf, sofern:

- a) das Objekt besonders schutzwürdig ist sowie einen erheblichen kulturellen, geschichtlichen, kunsthistorischen oder städtebaulichen Wert aufweist;
- b) der Unterschutzstellung keine überwiegenden öffentlichen oder privaten Interessen entgegenstehen.

² Der Eigentümer erhält im Rahmen der Anhörung Gelegenheit zur schriftlichen Stellungnahme. Es wird ihm ein begründeter, anfechtbarer Aufnahmeentscheid zugestellt.

³ Für die Entlassung aus dem Schutzinventar gelten sinngemäss die Vorschriften über die Aufnahme. Der Eigentümer oder die Standortgemeinde können beim Regierungsrat die Entlassung eines Objektes aus dem Schutzinventar beantragen.

§ 6 c) Wirkung

¹ Schutzobjekte dürfen ohne vorgängige Bewilligung des Regierungsrates nicht beseitigt werden und sind von den Eigentümern so zu unterhalten, dass deren Bestand dauerhaft gesichert ist.

² Die kantonale Fachstelle beurteilt im Baubewilligungsverfahren geplante Restaurierungen oder Veränderungen an Schutzobjekten. Sie kann Nebenbestimmungen erlassen.

³ Sie begleitet die Ausführung der bewilligten Restaurierungen und Veränderungen.

§ 7 d) Notwendige Untersuchungen

Eigentümer von Objekten, die geschützt sind oder deren Schutzwürdigkeit zu prüfen ist, haben Besichtigungen und notwendige Untersuchungen durch die kantonale Fachstelle oder von ihr beauftragte Fachleute zu ermöglichen.

§ 8 e) Vorsorgliche Massnahmen

¹ Vorsorgliche Massnahmen erfolgen dann, wenn bei einem nicht inventarisierten Objekt Erkenntnisse zu Tage treten, die einen Schutz des Objektes angezeigt erscheinen lassen.

² Sind vorsorgliche Verfügungen getroffen worden, so ist innerhalb von sechs Monaten zu entscheiden, ob das Objekt ins Schutzinventar aufzunehmen ist oder ob die vorsorglichen Massnahmen aufzuheben sind.

§ 9 f) Umgebungsschutz

Bauliche Veränderungen in der für die Wirkung von Schutzobjekten wesentlichen Umgebung sind im Baubewilligungsverfahren von der zuständigen Fachstelle zu beurteilen. Sie kann Nebenbestimmungen erlassen.

§ 10 3. Ortsbildschutz

¹ Der Ortsbildschutz wird sichergestellt durch:

- a) den kantonalen Richtplan;
- b) kantonale und kommunale Nutzungspläne;
- c) eidgenössische und kantonale Inventare.

² Die Gemeinden erlassen in ihren kommunalen Nutzungsplanungen Vorschriften zum Schutz des Ortsbildes gemäss Planungs- und Baugesetz.

³ Im Bereich von Ortsbildern, die im Bundesinventar ISOS³ mit nationaler Bedeutung eingestuft sind (ISOS-A-Gebiete), sind Neubauten und wesentliche Umbauten im Rahmen des Baubewilligungsverfahrens von der kantonalen Fachstelle zu beurteilen. Diese kann Nebenbestimmungen erlassen.

III. Archäologie

§ 11 1. Schutzobjekte

¹ Als Schutzobjekte der Archäologie kommen geschichtliche Stätten sowie Gebiete von archäologischer Bedeutung in Frage.

² Der Schutz bekannter oder vermuteter archäologischer Gebiete wird sichergestellt durch:

- a) ein archäologisches Fundstelleninventar;
- b) Schutzzonen in den kantonalen und kommunalen Nutzungsplänen.

§ 12 2. Archäologische Ausgrabungen

¹ Sämtliche archäologischen Ausgrabungen stehen unter der Aufsicht des Kantons.

² Wer unbefugt archäologische Ausgrabungen durchführt, namentlich Fundschichten stört, haftet gegenüber dem Kanton für den Aufwand, den die Bergung und die wissenschaftlichen Untersuchungen der betroffenen Objekte sowie die Sicherung der Fundstellen verursachen.

³ Die Ergebnisse der Ausgrabungen sind wissenschaftlich auszuwerten, zu dokumentieren und nach Möglichkeit zu publizieren.

§ 13 3. Entdeckung von archäologischen Fundstellen

¹ Werden bei Bau- und Grabungsarbeiten eine oder mehrere archäologische Fundstellen entdeckt, hat die Baubewilligungsbehörde die vorübergehende Einstellung der Bauarbeiten zu verfügen und in Absprache mit der kantonalen Fachstelle die Voraussetzungen für deren Fortführung festzulegen.

² Die Einstellung der Bauarbeiten soll in der Regel höchstens zwei Monate dauern.

§ 14 4. Notwendige Untersuchungen

Eigentümer von Grundstücken, in denen archäologische Fundstellen zum Vorschein kommen, sind verpflichtet, Ausgrabungen und Bauuntersuchungen zu ermöglichen.

§ 15 5. Kosten

Werden infolge eines Bauvorhabens archäologische Abklärungen nötig, hat die Bauherrschaft diese Kosten im Rahmen des Zumutbaren zu tragen.

§ 16 6. Eigentum an archäologischen Funden

¹ Archäologische Funde von wissenschaftlichem Wert stehen im Eigentum des Kantons.

² Wer archäologische Funde entdeckt, hat dies unverzüglich der kantonalen Fachstelle zu melden.

³ Finder solcher Gegenstände haben Anspruch auf eine angemessene Vergütung, welche das zuständige Amt festlegt.

IV. Zuständigkeit und Verfahren

§ 17 1. Regierungsrat

¹ Der Regierungsrat:

- a) beschliesst über die Aufnahme von Objekten ins kantonale Schutzinventar;
- b) beschliesst über die Aufhebung des Schutzes und die Entlassung aus dem kantonalen Schutzinventar;
- c) schreitet ein, wenn eine Gemeinde oder ein Bezirk die nötigen Massnahmen zum Erhalt von Schutzobjekten unterlässt;
- d) kann vorsorgliche Massnahmen zum Erhalt von schützenswerten Objekten erlassen;
- e) ist zuständig für den Abschluss von Programmvereinbarungen im Sinne des Bundesgesetzes über den Natur- und Heimatschutz vom 1. Juli 1966 (NHG)⁴.

² Er bezeichnet das zuständige Departement sowie die kantonalen Fachstellen für Denkmalpflege und Archäologie und bestimmt deren Aufgaben.

§ 18 2. Gemeinden und Bezirke

Die Gemeinden und im Rahmen ihrer Zuständigkeit auch die Bezirke als Baubewilligungsbehörde:

- a) achten auf den Schutz und die Pflege der Schutzobjekte und führen die entsprechenden Zonenpläne nach;
- b) erlassen die erforderlichen Schutzmassnahmen und können in dringenden Fällen vorsorgliche Massnahmen treffen;
- c) können dem Regierungsrat die Aufnahme von Objekten ins Schutzinventar oder deren Entlassung beantragen.

V. Rechtsschutz, Strafbestimmung

§ 19 1. Rechtsmittel

¹ Gegen Entscheide nach diesem Gesetz kann nach den Vorschriften des Verwaltungsrechtspflegegesetzes⁵ Beschwerde geführt werden.

² Beschwerden gegen die Anordnung von vorsorglichen Massnahmen kommt keine aufschiebende Wirkung zu.

§ 20 2. Strafbestimmung

¹ Vorsätzliche und fahrlässige Widerhandlungen gegen die §§ 6, 9 und 12 Abs. 2 dieses Gesetzes und gestützt darauf erlassene Vollzugsvorschriften oder Verfügungen werden mit Busse bis Fr. 10 000.--, in schweren Fällen oder im Wiederholungsfall bis Fr. 50 000.-- bestraft.

² Versuch, Anstiftung und Helferschaft sind strafbar.

³ Die Strafverfolgung verjährt in sieben Jahren. Das Verfahren richtet sich nach den Vorschriften der Schweizerischen Strafprozessordnung vom 5. Oktober 2007.⁶

§ 21 3. Wiederherstellung

Wer einen rechtswidrigen Zustand im Sinne dieses Gesetzes schafft, kann unabhängig von einem Strafverfahren durch die zuständige Behörde verpflichtet werden:

- a) die widerrechtlich getroffenen Massnahmen rückgängig zu machen;
- b) die Kosten zu übernehmen, die aus der Wiederherstellung des rechtmässigen Zustandes entstehen;
- c) angemessenen Ersatz zu leisten, wenn die Wiederherstellung nicht möglich ist.

VI. Schluss- und Übergangsbestimmungen

§ 22 1. Vollzug

¹ Der Regierungsrat wird mit dem Vollzug beauftragt.

² Er erlässt die erforderlichen Vollzugsvorschriften und übt die Aufsicht über die Gemeinden und Bezirke beim Vollzug dieses Gesetzes aus.

§ 23 2. Übergangsbestimmungen

¹ Schutzmassnahmen nach bisherigem Recht bleiben rechtsgültig.

² Im Kantonalen Inventar für geschützte Bauten und Objekte (KIGBO) verzeichnete Objekte werden mit Inkrafttreten dieses Gesetzes ins Schutzinventar überführt.

§ 24 3. Änderung bisherigen Rechts

Das Gesetz über den Biotop- und Artenschutz sowie den ökologischen Ausgleich, vom 24. September 1992⁷ wird wie folgt geändert:

Erlasstitel

Gesetz über den Landschafts-, Biotop- und Artenschutz sowie den ökologischen Ausgleich (Landschaftsschutzgesetz, LSG)

§ 1 Abs. 1

¹ Dieses Gesetz bezweckt die Erhaltung der Eigenart und der Schönheit der heimischen Landschaft durch den Schutz charakteristischer Landschaftselemente sowie den Schutz der einheimischen Tier- und Pflanzenwelt durch Massnahmen, die dem Erhalt, der Förderung und der Wiederherstellung ihrer Lebensräume (Biotope) dienen, sowie durch Artenschutzmassnahmen.

§ 2a (neu) 3. Schutzwürdige Landschaftselemente

Schutzwürdige Landschaftselemente sind:

- a) geologische und geomorphologische Objekte (Geotope), namentlich naturkundlich bedeutende geologische Aufschlüsse und Formationen, Moränen, erratische Blöcke, interessante Felsgruppen, Schluchten, Höhlen, Grotten, Dolinen, Wasserfälle;*
- b) markante Bäume, Baumgruppen, Alleen und dergleichen;*
- c) prähistorische Stätten;*
- d) ursprüngliche oder durch traditionelle Nutzung und Besiedlung entstandene Landschaftsbilder und Aussichtspunkte;*
- e) Heilquellen.*

§ 3 Überschrift

4. Ökologischer Ausgleich

§ 4 Abs. 1 und 2

¹ Die Gemeinden erstellen Inventare der schutzwürdigen Landschaftselemente und Biotope. Diese enthalten eine Umschreibung, Bewertung und Einstufung der Schutzobjekte sowie Aussagen über die erforderlichen Schutz- und Unterhaltmassnahmen.

² Die Bewertung und Einstufung der Biotope erfolgt in Anwendung von Art. 14 Abs. 3 der Verordnung über den Natur- und Heimatschutz vom 16. Januar 1991⁸.

§ 6 Abs. 1 und 3

¹ Der Gemeinderat bezeichnet im Rahmen der kommunalen Schutzzonenplanung, gestützt auf das kommunale Inventar, die zu schützenden Landschaftselemente und Biotope. Er legt die Schutzziele und die erforderlichen Schutz- und Unterhaltmassnahmen fest.

³ Landschaftsschutzobjekte und Biotope von nationaler Bedeutung werden in der Regel als kantonale, solche von regionaler und lokaler Bedeutung in der Regel als kommunale Schutzobjekte bezeichnet.

§ 25 4. Aufhebung bisherigen Rechts

Mit dem Inkrafttreten dieses Gesetzes wird das Gesetz über den Natur- und Heimatschutz und die Erhaltung von Altertümern und Kunstdenkmälern (KNHG) vom 29. November 1927⁹ aufgehoben.

§ 26 5. Referendum, Inkrafttreten

¹ Dieses Gesetz unterliegt dem Referendum gemäss §§ 34 oder 35 der Kantonsverfassung.

² Es wird im Amtsblatt veröffentlicht und nach Inkrafttreten in die Gesetzssammlung aufgenommen.

³ Der Regierungsrat bestimmt den Zeitpunkt des Inkrafttretens.

¹ GS ...

² Diese Bestimmung ist am vom Bund genehmigt worden.

³ Verordnung über das Bundesinventar der schützenswerten Ortsbilder der Schweiz (VISOS) vom 9. September 1981 (SRSZ 451.12)

⁴ SR 451.

⁵ SRSZ 234.110.

⁶ SR 312.0.

⁷ SRSZ 721.110

⁸ SR 451.1.

⁹ GS 10-372.